A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2026. július 9.*

„Előzetes döntéshozatal – Az Európai Unió saját forrásai – Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme – 2988/95/EK, Euratom rendelet – Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) – Az 1303/2013/EU rendelet – Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz – A 232/2014/EU rendelet – 897/2014/EU végrehajtási rendelet – A fekete-tengeri régióban megvalósítandó határokon átnyúló együttműködési program – Közbeszerzési szerződés – 2014/24/EU irányelv – Közvetlen odaítélés – A »szabálytalanság« fogalma – Szolgáltatás késedelmes teljesítése – A kötbérkikötés érvényesítésének hiánya – Pénzügyi korrekciók – Arányosság – A pénzügyi korrekciót előíró határozat indokolása”

A C-186/25. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Administrativen sad – Varna (várnai közigazgatási bíróság, Bulgária) a Bírósághoz 2025. március 7-én érkezett, 2025. február 26-i határozatával terjesztett elő

az **Institut po ribni resursi Varna**

és

a **Rakovoditel na Natsionalnia organ po Savmestna operativna programa za transgranichno satrudnichestvo „Chernomorski baseyn 2014–2020” i direktor na direktsia „Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo”**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: F. Schalin tanácselnök, M. Gavalec (előadó) és Csehi Z. bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a bolgár kormány képviseletében T. Mitova és R. Stoyanov, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: bolgár.

– az Európai Bizottság képviseletében J. Aquilina, D. Drambozova és C. Ehrbar, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján finanszírozott, határokon átnyúló együttműködési programok végrehajtására vonatkozó egyedi rendelkezések megállapításáról szóló, 2014. augusztus 18-i 897/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2014. L 244., 12. o.) 2. cikke m) pontjának, 31. cikke (3) bekezdésének, 52–56. és 74. cikkének, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 320. o.; helyesbítések: HL 2016. L 200., 140. o.; HL 2017. L 20., 4. o.; HL 2019. L 30., 121. o.; HL 2019. L 30., 122. o.) 2. cikke 36. pontjának, az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.) 33. cikkének, 36. cikke (1) bekezdésének, 61. cikkének és 63. cikke (2) bekezdésének, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 1995. L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.) 2. cikke (2) és (3) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 41. cikkének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az Institut po ribni resursi Varna (a halászati erőforrások intézete, Várna, a továbbiakban: Intézet vagy kedvezményezett) és a Rakovoditel na Natsionalnia organ po Savmestna operativna programa za transgranichno satrudnichestvo „Chernomorski baseyn 2014–2020” i direktor na direktsia „Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo” („A Fekete-tenger medencéje 2014–2020” közös operatív határokon átnyúló együttműködési programért felelős nemzeti hatóság vezetője és a „Területi Együttműködés irányításáért” felelős igazgatóság igazgatója, a továbbiakban: nemzeti hatóság) között egy olyan határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amellyel e hatóság pénzügyi korrekciókat írt elő egyrészt egy közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozó eljárás átláthatóságának hiánya, másrészt a „Fekete-tenger medencéje 2014–2020” közös operatív határokon átnyúló együttműködés program által finanszírozott projekt végrehajtása keretében egy szerződés késedelmes teljesítése miatt.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2988/95 rendelet

3 A 2988/95 rendelet 2. cikke a következőket írja elő:

„(1) Szükség esetén ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók [helyesen: közigazgatási ellenőrzések, intézkedések és szankciók] kerülnek bevezetésre a közösségi jog megfelelő alkalmazása érdekében. Ezeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy biztosíthassák a Közösségek pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét.

(2) Semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról. A közösségi jogszabályba foglalt, közigazgatási szankciót tartalmazó rendelkezések későbbi módosítása esetén a kevésbé szigorú rendelkezéseket kell alkalmazni visszaható hatállyal.

(3) A közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.

(4) Figyelemmel az alkalmazandó közösségi jogra, a közösségi ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai az irányadók.”

4 E rendelet 4. cikkének (1), (2) és (4) bekezdése a következőket mondja ki:

„(1) Főszabályként minden szabálytalanság a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonja maga után:

– tartozás tárgyát képező vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség formájában,

– az előny iránti kérelemhez vagy előleg fizetésekor nyújtott biztosíték teljes vagy részleges elvesztésével.

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedések alkalmazása a megszerzett előny, valamint – megfelelő rendelkezés esetében – az átalány alapján meghatározható kamat elvonására korlátozódik.

[…]

(4) Az e cikkben előírt intézkedések nem minősülnek szankciónak.”

5 Az említett rendelet 5. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok a következő közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után:

[…]”

Az 1303/2013 rendelet

6 Az 1303/2013 rendelet „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikke a következőket írja elő:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

36) »szabálytalanság«: az uniós jog vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog valamely rendelkezésének egy, az [európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok)] megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti”.

A 232/2014/EU rendelet

7 Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló, 2014. március 11-i 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 77., 27. o.) (9) és (14) preambulumbekezdése kimondta:

„(9) Fontos emellett az [Európai] Unió és partnerei és az egyéb részt vevő országok közötti, a kölcsönösen javukat szolgáló együttműködés ösztönzése és előmozdítása, különösen a rendelkezésre álló források lehető legoptimálisabb és leghatékonyabb koordinálása, valamint az Unió költségvetésének belső és külső eszközeiből származó hozzájárulások összevonása révén, amelyeket elsősorban a határokon átnyúló együttműködés és a regionális együttműködési projektek, a szomszédos országokat érintő, uniós érdekű infrastrukturális projektek és az együttműködés egyéb területei céljára kell felhasználni.

[…]

(14) Az Uniónak a rendelkezésre álló források leghatékonyabb kihasználására kell törekednie külső tevékenysége hatásainak optimalizálása érdekében. Ezt az Unió külső tevékenységi eszközei közötti koherencia és kiegészítő jelleg, valamint az [Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI)], a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó egyéb uniós eszközök és az egyéb uniós szakpolitikák közötti szinergiák megteremtése révén kell elérni. Ennek pedig az említett eszközök keretében kidolgozott programok kölcsönös megerősítését is maga után kell vonnia.”

8 E rendeletnek a „Programozás és a források indikatív elosztása az egy és a több országot érintő indikatív programok esetében” címet viselő 7. cikke a (7) bekezdésében a következőket írta elő:

„Amennyiben az Unió és a partnerországok közös érdekét szolgáló intézkedések hatékonyabb végrehajtására van szükség – például olyan területeken, mint a transznacionális együttműködés és az összeköttetések –, az e rendelet szerinti finanszírozás összevonható a más vonatkozó uniós rendeletek szerinti finanszírozásokkal. Ilyen esetben a Bizottság dönti el, hogy melyik egységes szabályrendszer alkalmazandó a végrehajtásra.”

9 Az említett rendeletnek „A határokon átnyúló együttműködés programozása és a források elosztása” címet viselő 9. cikke a (2) bekezdésében a következőképpen rendelkezett:

„A közös operatív programokat az [Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)] társfinanszírozza. Az ERFA-ból származó hozzájárulás teljes összegét az [Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2013. december 17-i 1299/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 259. o.; helyesbítés: HL 2016. L 330., 11. o.)] 4. cikkének (4) bekezdése alapján kell meghatározni. E hozzájárulás felhasználása során e rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A 236/2014/EU rendelet

10 A külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról szóló, 2014. március 11-i 236/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2014. L 77., 95. o.) (8) preambulumbekezdése kimondta:

„Az Uniónak a rendelkezésre álló források leghatékonyabb kihasználására kell törekednie külső tevékenysége hatásainak optimalizálása érdekében. Ezt az Unió külső tevékenységi eszközei közötti koherencia és kiegészítő jelleg, valamint az eszközök és az egyéb uniós szakpolitikák közötti szinergiák megteremtése révén kell elérni. Ennek pedig az eszközök keretében kidolgozott programok kölcsönös megerősítését, valamint adott esetben a multiplikátorhatással rendelkező pénzügyi eszközök használatát is maga után kell vonnia.”

A 897/2014 végrehajtási rendelet

11 A 897/2014 rendelet (12) preambulumbekezdése az alábbiakat mondja ki:

„Mivel a programokat általában megosztott irányítással hajtják végre, az irányítási és kontrollrendszereknek összhangban kell állniuk az uniós szabályokkal, különösen [az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i] 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel [(HL 2012. L 298., 1. o.)] és az [Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól szóló, 2012. október 29-i] 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel [(HL 2012. L 362., 1. o.)], valamint a [2988/95] rendelettel. A Bizottságnak biztosítania kell, hogy az uniós forrásokat a program végrehajtása során az alkalmazandó szabályokkal összhangban használják fel.”

12 E rendelet „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikke előírja:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

m) »szabálytalanságok«: valamely finanszírozási megállapodás, szerződés vagy alkalmazandó jog egy, a program végrehajtásában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti;

13 Az említett rendeletnek a „Nemzeti hatóságok és a részt vevő országok felelőssége” címet viselő 31. cikke az (1) és (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 20. cikk (6) bekezdésének a) pontja szerint kijelölt nemzeti hatóság többek között:

a) felel az irányítási és kontrollrendszerek létrehozásáért és eredményes működéséért nemzeti szinten;

[…]

(3) A részt vevő országok a 74. cikk szerint saját területükön megelőzik, felderítik és kezelik a szabálytalanságokat – többek között a csalást –, és a jogosulatlanul kifizetett összegeket az esetleges kamatokkal együtt visszafizettetik. E szabálytalanságokról az irányító hatóságot és a Bizottságot haladéktalanul értesítik, és folyamatos tájékoztatást nyújtanak számukra a vonatkozó igazgatási és bírósági eljárások előrehaladásáról.”

14 Ugyanezen végrehajtási rendelet VII. címének 4. fejezete, amely a „Közbeszerzés” címet viselő 1. szakaszt tartalmazza, magában foglalja az „Alkalmazandó szabályok” címet viselő 52. cikket, amely a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben egy projekt megvalósítása áruk, építési beruházás vagy szolgáltatások kedvezményezett általi közbeszerzését teszi szükségessé, a következő szabályok alkalmazandók:

a) amennyiben a kedvezményezett ajánlatkérő vagy a közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó uniós jogszabályok értelmében vett ajánlatkérő, az uniós jogszabályokkal kapcsolatban elfogadott nemzeti törvényeket, rendeleteket és adminisztratív rendelkezéseket vagy a (2) bekezdésben foglalt szabályokat alkalmazhatja;

[…]

(2) Minden egyéb esetben a következő kötelezettségeknek kell megfelelni:

a) a szerződést az összességében legelőnyösebb ajánlatot vagy (adott esetben) a legalacsonyabb árajánlatot tevő félnek ítélik oda, kellő gondot fordítva az összeférhetetlenség elkerülésére;

b) a 60 000 [eurót] meghaladó értékű szerződések esetében a következő szabályok is alkalmazandók:

[…]

(3) A [236/2014] rendelet 8. és 9. cikkében meghatározott, az állampolgárságra és származásra vonatkozó szabályok minden esetben alkalmazandók.”

15 A 897/2014 végrehajtási rendeletnek „Az irányító hatóság által végrehajtott pénzügyi korrekciók” címet viselő 71. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Az irányító hatóság viseli az elsődleges felelősséget azért, hogy megelőzzék és kivizsgálják a szabálytalanságokat és elvégezzék a szükséges pénzügyi korrekciókat, valamint kezdeményezzék a visszafizettetéseket. Rendszerszintű szabálytalanság esetén az irányító hatóság minden, potenciálisan érintett műveletre kiterjeszti a vizsgálatát.

Az irányító hatóság elvégzi a projektek, a technikai segítségnyújtás vagy a program esetében feltárt egyedi vagy rendszerszintű szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. A pénzügyi korrekciók a projektre vagy technikai segítségnyújtásra nyújtott uniós hozzájárulás részben vagy egészben történő törlését jelentik. Az irányító hatóság figyelembe veszi a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, valamint a pénzügyi veszteséget, és arányos pénzügyi korrekciót alkalmaz. A pénzügyi korrekciókat az irányító hatóság annak a számviteli évnek az éves beszámolójában rögzíti, amelyben a törlésről szóló határozat született."

16 E végrehajtási rendelet „Pénzügyi korrekciók és visszafizettetések" címet viselő 74. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Az irányító hatóság felelős a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetéséért."

A 2014/24/EU irányelv

17 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o., HL L, 2023/90063) „A szerződések módosítása azok időtartama alatt" címet viselő 72. cikke az (1), (2) és (4) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A szerződések vagy keretmegállapodások ezen irányelvvel összhangban új közbeszerzési eljárás nélkül módosíthatók az alábbiak közül bármely esetben:

a) ha a módosításokról – pénzbeli értéküktől függetlenül – az eredeti közbeszerzési dokumentumokban világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati záradékok rendelkeznek, amelyek magukban foglalhatnak az ár módosítására vonatkozó záradékokat vagy választási lehetőségeket. A rendelkezésekben meg kell állapítani a lehetséges módosítások és opciók hatályát és jellegét, valamint azokat a feltételeket, amelyek esetén ezek alkalmazhatók. A záradékok nem rendelkezhetnek olyan módosításokról vagy választási lehetőségekről, amelyek megváltoztatnák a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét;

b) az eredeti szerződő fél által elvégzendő, szükségessé vált további építési beruházások, nyújtandó további szolgáltatások vagy szállítandó további áruk tekintetében, amelyek nem szerepeltek az eredeti közbeszerzésben, amennyiben a szerződő fél módosítása:

[…]

c) amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

[…]
ii. a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;
iii. az árnövekedés nem haladja meg az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás értékének 50%-át. […]

[…]

(2) Ezenfelül és anélkül, hogy ellenőrizni kellene, hogy a (4) bekezdés a)–d) pontjában foglalt feltételek teljesülnek-e, a szerződések ezen irányelvvel összhangban akkor is módosíthatók új közbeszerzési eljárás nélkül, ha a módosítás értéke nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

i. a (4) cikkben foglalt küszöbértékek és

ii. a szolgáltatási és árubeszerzési szerződések eredeti szerződések értékének 10%-a és az építési beruházási szerződések eredeti szerződéses értékének 15%-a.

Mindazonáltal a módosítás nem változtathatja meg a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét. […]

(4) Egy szerződés vagy keretmegállapodás módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek az (1) bekezdés e) pontjának értelmében, ha a szerződés vagy keretmegállapodás jellege érdemben megváltozik az eredetileg megkötött szerződéshez vagy keretmegállapodáshoz képest. Az (1) és a (2) bekezdés sérelme nélkül, a módosítás minden esetben lényegesnek tekintendő akkor, ha az alábbi feltételek valamelyike teljesül:

a) a módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok az eredeti közbeszerzési eljárás részét képezték volna –, lehetőség lett volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételének az engedélyezésére, az eredetileg elfogadott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadására, vagy amelyek további résztvevőket ösztönöztek volna a közbeszerzési eljárásban való részvételre;

b) a módosítás a szerződő fél javára megváltoztatja a szerződés vagy keretmegállapodás gazdasági egyensúlyát, olyan módon, amelyről az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás nem rendelkezett;

[…]”

A 2018/1046 rendelet

18 A 2018/1046 rendelet „Teljesítmény, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elvei” címet viselő 33. cikkének (1) bekezdése a következőket írta elő:

„Az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően kell felhasználni, és így azokat a következő elvek tiszteletben tartásával kell teljesíteni:

a) a gazdaságosság elve, amely megköveteli, hogy az uniós intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre;

b) a hatékonyság elve, amely az igénybe vett erőforrások, a végzett tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása közötti legjobb kapcsolatra vonatkozik;

c) az eredményesség elve, amely arra vonatkozik, hogy a tevékenységek végzésével milyen mértékben sikerül megvalósítani a kitűzött célokat.”

19 E rendeletnek „A költségvetés végrehajtásának belső kontrollja” címet viselő 36. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezett:

„A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve alapján a költségvetést az egyes végrehajtási módszereknek megfelelő, hatékony és eredményes belső kontrollal és a vonatkozó ágazati szabályozással összhangban kell végrehajtani.”

20 Az említett rendelet „Tagállamokkal megosztott irányítás” címet viselő 63. cikke a (2) bekezdésében a következőket írta elő:

„A tagállamok a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során megtesznek minden, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges – többek között jogalkotási, szabályozási és igazgatási – intézkedést, különösen:

[…]

c) megelőzik, felderítik és korrigálják a szabálytalanságokat és a csalást;

[…]

A tagállamok az ágazatspecifikus szabályoknak vagy a nemzeti jogszabályok különös rendelkezéseinek megfelelő, hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal sújtják a végső kedvezményezetteket.

[…]”

A bolgár jog

A ZUSEFSU

21 A Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (az európai alapok forrásainak megosztott irányítással történő kezeléséről szóló törvény, a DV 2015. december 22-i 101. száma) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: ZUSEFSU) szerinti 70. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„A megosztott irányítás alá tartozó európai alapok forrásaiból származó pénzügyi támogatás részben vagy egészben visszavonható pénzügyi korrekcióval az alábbi okok miatt:

[…]

(3) a 2018/1046 rendelet 33. cikkében, 36. cikkének (1) bekezdésében és 61. cikkében foglalt követelményekkel összhangban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek megsértése miatt;

[…]

(5) a kedvezményezett által vezetett számviteli rendszerben a projekt vagy annak egy része tekintetében egyáltalán nem áll rendelkezésre ellenőrzési nyomvonal és/vagy a kiadások analitikus nyilvántartása;

[…]

(9) olyan szabálytalanság, amely sérti a nyertes ajánlattevőnek a negyedik fejezet szerinti kijelölésére vonatkozó szabályokat, és amelyet a kedvezményezett olyan cselekménnyel vagy mulasztással követett el, amely kárt okoz vagy okozhat a megosztott irányítás alá tartozó európai alapoknak.”

22 A ZUSEFSU 73. cikke kimondja:

„(1) A pénzügyi korrekciót az alap és az összeg tekintetében a projektet jóváhagyó irányító hatóság vezetője indokolással ellátott határozatban határozza meg.

(2) Az (1) bekezdésben említett határozat elfogadása előtt az irányító hatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy a kedvezményezett észszerű – legalább kéthetes – határidőn belül előterjeszthesse a pénzügyi korrekció alapjával és összegével kapcsolatos írásbeli kifogásait, és adott esetben bizonyítékokat csatolhasson azokhoz.

(3) Az (1) bekezdésben említett határozatot a kifogások (2) bekezdés szerinti benyújtásától számított egy hónapon belül kell elfogadnia; azt indokolnia kell, és meg kell vizsgálnia a kedvezményezett által benyújtott bizonyítékokat és az általa emelt kifogásokat.”

A ZOP

23 A Zakon za obshtestveni porachki (a közbeszerzésekről szóló törvény; a DV 2016. február 16-i 13. száma) alapügy tényállására alkalmazandó változata (a továbbiakban: ZOP) szerinti 121. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) […] Az ajánlatkérő szervek minden közbeszerzési szerződésről aktát vezetnek valamennyi cselekményük és határozatuk, valamint a közbeszerzési szerződések odaítéléséről döntő bizottságok cselekményeinek dokumentációs nyomonkövethetősége (ellenőrzési nyomvonal) céljából, függetlenül attól, hogy a szerződések odaítélésére elektronikus úton kerül-e sor.

(2) […] Az akta tartalmazza a [közbeszerzési] bizottság valamennyi határozatát, ajánlati felhívását, dokumentációját és további kiegészítő dokumentumait, magyarázatait, felhívásait, jegyzőkönyveit, valamennyi végleges jelentését, valamennyi ajánlatot, illetve részvételi jelentkezést, a 44. cikk (3)–(5) bekezdése alapján elvégzett cselekményekre vonatkozó valamennyi bizonyítékot, azon okok leírását, amelyek miatt az elektronikus benyújtás során nem elektronikus dokumentumok benyújtására szolgáló eszközöket használnak. Amennyiben az [Agentsia po obshtestvenite porachki (közbeszerzési ügynökség)] ellenőrzést végzett, csatolni kell az ügynökség véleményét és az ajánlatkérő szerv arra vonatkozó indokolását, hogy miért nem követte az ajánlásokat, valamint a 237a. és 237b. cikkben említett esetekben a megfigyelők munkájáról szóló jelentéseket és a jogszerűségre vonatkozó előzetes ellenőrzést. A szerződés vagy a keretmegállapodás, valamint az annak teljesítésével és elszámolásával kapcsolatos valamennyi dokumentum az akta részét képezi.

(3) Az ajánlatkérő szervek, ha élnek a törvény alóli kivételekkel, megőrzik a szerződésekkel kapcsolatos információkat.”

24 A ZOP kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz, amelyek között szerepel a (3) bekezdés, amely kimondja:

„3. § Ez a törvény a következő irányelvek követelményeit vezeti be:

1. [2014/24] irányelv;

[…]”

25 A Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovaniya za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstva ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (a pénzügyi korrekció alkalmazását megalapozó szabálytalanságok megállapításáról és a pénzügyi korrekció összegének a megosztott irányítás alá tartozó európai alapok forrásainak kezeléséről szóló törvény szerinti eljárásban történő meghatározására szolgáló százalékos mutatókról szóló rendelet) (a DV 2017. március 31-i 27. száma) alapügy tényállására alkalmazandó változata (a továbbiakban: Naredba) szerinti 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A jelen rendelet a következőket szabályozza:

1. a [ZUSEFSU] negyedik fejezete szerinti, a szerződő fél kijelölésére vonatkozó rendelkezéseknek a kedvezményezett cselekedete vagy mulasztása révén történő olyan megsértésében megnyilvánuló szabálytalanságok esetei, amely sérti vagy sértheti a [megosztott irányítás alá tartozó európai alapok] forrásait, és a ZUSEFSU 70. cikke (1) bekezdésének 9. pontja alapján pénzügyi korrekció alkalmazását alapozza meg;

2. a ZUSEFSU 70. cikke (1) bekezdésének 1., 3–7. és 9. pontja szerinti szabálytalanságok esetében alkalmazott pénzügyi korrekciók tekintetében alkalmazandó százalékos mutatók minimális és maximális értékei.

[…]”

26 A Naredba 2. cikke a következőket írja elő:

„(1) A ZUSEFSU 70. cikke (1) bekezdésének 9. pontja szerinti szabálytalanságok, valamint az e szabálytalanságokra vonatkozó pénzügyi korrekciók tekintetében alkalmazandó százalékos mutatók felsorolását az 1. melléklet tartalmazza.

[…]

(3) A ZUSEFSU 70. cikke (1) bekezdésének 1. és 3–7. pontja szerinti szabálytalanságok esetében alkalmazott pénzügyi korrekciók tekintetében alkalmazandó százalékos mutatók felsorolását a 2. melléklet tartalmazza.

(4) A ZUSEFSU 70. cikke (1) bekezdésének 2., 8. és 10. pontja szerinti szabálytalanságok esetében alkalmazott pénzügyi korrekciók összegének meghatározására a különbözeti módszert kell alkalmazni.”

27 A Naredba kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz, amelyek többek között a következőképpen szólnak:

„1. § A Naredba a következőkre is alkalmazandó:

[…]

2. azon európai területi együttműködési programok, amelyekben Bulgária a 2014–2020-as időszakban részt vesz ([…], INTERREG V-A Románia – Bulgária, […], az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz keretében finanszírozott „A Fekete-tenger medencéje 2014–2020” közös operatív határokon átnyúló együttműködési program).”

28 A Naredba 1. melléklete, amelyre annak 2. cikke (1) bekezdése hivatkozik, tartalmaz egy táblázatot, amelynek 16. pontja előírja, hogy „[a] közbeszerzési szerződés odaítéléséhez szükséges dokumentumok elégtelen nyomonkövethetősége (ellenőrzési nyomvonal)”, amely úgy írható le, mint „a [ZOP] által a közbeszerzési dokumentációban előírt dokumentumok, amelyek nem elegendőek a szerződés odaítélésének igazolásához, ami az átláthatóság hiányához vezet”, „25%-os” korrekciós mérték alkalmazását vonja maga után.

29 A Naredba 2. melléklete, amelyre annak 2. cikke (3) bekezdése hivatkozik, tartalmaz egy táblázatot, amelynek 2. pontja kimondja, hogy a „[h]atékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek a [2018/1046] rendelet 33. cikkében, 36. cikkének (1) bekezdésében és 61. cikkében foglalt követelmények értelmében való megsértése” „100%” mértékű korrekció alkalmazását vonja maga után, és hogy „[a]z arányosság elvével összhangban a pénzügyi korrekció 25, 10 vagy 5% lehet, amennyiben az egyedi vagy rendszerszintű jogsértés jellege és súlyossága nem indokolja magasabb összeg alkalmazását”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

30 A „Fekete-tenger medencéje 2014–2020” közös operatív határokon átnyúló együttműködési program az ENI-ből, az ERFA-ból és az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből részesül finanszírozásban.

31 E közös operatív program finanszírozza „A hal és egyéb állományok felmérését szolgáló műszaki innovációk előmozdítása a környezet megfigyelése és alakítása terén” (a továbbiakban: Timmod-projekt), elnevezésű projektet, amelyben az Intézet partnerként vesz részt. Ez utóbbi egyrészt társfinanszírozási szerződést kötött Románia regionális fejlesztési és közberuházási minisztériumával, másrészt pedig 2021. január 26-án társfinanszírozási szerződést írt alá a nemzeti hatósággal. Ez utóbbi szerződés kiegészítő kikötései (1) bekezdésének 2. pontja a „szabálytalanság” fogalmának a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikke m) pontjában foglalt meghatározását vette át.

32 A Timmod-projekt végrehajtása keretében az Intézet mintegy 10 500 bolgár leva (hozzávetőleg 5000 euró) értékű szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést ítélt oda (a továbbiakban: szolgáltatási szerződés). E szerződést a Mezhdunaroden Chernomorski klub EOOD-nak (a továbbiakban: szerződő fél) ítélték oda. A szolgáltatási szerződés 2. cikke értelmében a szerződő fél kötelezettséget vállalt arra, hogy az e szerződés dokumentációjában meghatározott határidőn belül, azaz legkésőbb 2022. május 1-jéig videofilmet készít és szállít le. Az említett szerződés 5. cikke előírta, hogy ugyanezen szerződés megfelelő teljesítésének igazolására végleges

átvételi jegyzőkönyvet kell készíteni. A szolgáltatási szerződés 6. cikke olyan kötbérkikötést írt elő, amely szerint az e szerződésből eredő kötelezettségek vétkes megsértése esetén a szerződő fél köteles a késedelem minden egyes napjára 0,1%-os mértékű, legfeljebb azonban a szerződéses összeg 20%-ának megfelelő összegű kötbért fizetni az ajánlatkérő szerv, vagyis az Intézet részére.

33 Egy közigazgatási ellenőrzést követően a nemzeti hatóság ugyanezen szerződés odaítélése és teljesítése során két szabálytalanságot tárt fel, aminek következtében 2023. szeptember 5-én az Intézettel szemben két pénzügyi korrekciót kiszabó határozatot fogadott el (a továbbiakban: vitatott határozat).

34 Először is a nemzeti hatóság megállapította, hogy a szolgáltatási szerződés odaítélésére vonatkozó feltételek dokumentációs nyomonkövethetősége (ellenőrzési nyomvonal) elégtelen volt (a továbbiakban: első szabálytalanság). Miközben ugyanis a közbeszerzési dokumentumok minden ajánlattevőtől megkövetelték, hogy egy olyan lista benyújtásával bizonyítsa tapasztalatát, amely legalább egy, az ajánlat benyújtásának időpontját megelőző három évben teljesített, videofilmek gyártásához kapcsolódó szerződést tartalmaz (az e három év során teljesített szolgáltatások összegének, dátumainak és címzettjeinek megjelölésével), a nemzeti hatóság kiemelte, hogy a szerződő fél nem szolgáltatott olyan bizonyítékot, amely lehetővé tette volna annak megállapítását, hogy pályázata megfelel e kiválasztási követelményeknek. E hatóság tehát úgy ítélte meg, hogy a szerződő fél nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott minimumkövetelményeknek, ami a szolgáltatási szerződés odaítélése tekintetében az átláthatóság hiányát eredményezte, és a ZOP 2. cikke (1) bekezdése 2. és 4. pontjának, valamint 112. cikke (1) bekezdése 2. pontjának megsértését eredményezte. Az említett hatóság szerint e rendelkezések megsértése a Naredba 1. mellékletének 16. pontja – amelyre annak 2. cikke (1) bekezdése hivatkozik – értelmében vett „szabálytalanságnak” minősül, amelyre vonatkozóan ugyanezen hatóság e rendelkezésnek megfelelően az uniós finanszírozásból elszámolható költségek 25%-ának megfelelő pénzügyi korrekciót alkalmazott.

35 Másodszor, a nemzeti hatóság megállapította, hogy a videofilm végleges átvételét megállapító jegyzőkönyvet 2022. május 9-én, vagyis a szolgáltatási szerződés 2. cikkében rögzített teljesítési határidőhöz képest nyolc napos késéssel állították ki. Mivel e jegyzőkönyvben nem szerepelt utalás e késedelem betudhatóságára vonatkozóan, e hatóság úgy ítélte meg, hogy az szerződésszegésnek minősül, és hogy az Intézetnek érvényesítenie kellett volna az e szerződés 6. cikkében előírt kötbérkikötést. Mivel az Intézet nem alkalmazta e záradékot, így olyan kiadásokat teljesített, amelyek nem felelnek meg az előirányzott költségvetésnek, továbbá megsértette a 2018/1046 rendelet 33. cikkének (1) bekezdése értelmében vett hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét, amelyet az Intézet és e hatóság között 2021. január 26-án aláírt társfinanszírozási szerződés 1. cikkének 1.5 bekezdése értelmében tiszteletben kellett tartani. Ebből következően az említett hatóság arra a következtetésre jutott, hogy e jogsértés a Naredba 2. mellékletének 2. pontja – amelyre annak 2. cikke (3) bekezdése hivatkozik – értelmében, összefüggésben értelmezve a ZUSEFSU 70. cikke (1) bekezdésének 3. pontjával, „szabálytalanságnak” minősül (a továbbiakban: második szabálytalanság), amelyre vonatkozóan a szolgáltatási szerződésben előírt különbözeti módszer szerint kiszámított és 84 bolgár leva (hozzávetőleg 40 euró) összegben megállapított pénzügyi korrekciót alkalmazott az uniós finanszírozásból elszámolható költségekre.

36 Az Intézet keresetet nyújtott be a vitatott határozattal szemben az Administrativen sad Varnához (várnai közigazgatási bíróság, Bulgária), amely a kérdést előterjesztő bíróság. E bíróságban kétségek merültek fel, amelyek öt csoportra oszthatók.

37 Elsősorban, a kérdést előterjesztő bíróság az előtte folyamatban lévő jogvitára alkalmazandó jogi hátteret vizsgálja, és arra keresi a választ, hogy alkalmazni kell-e a közbeszerzésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó 897/2014 végrehajtási rendelet, vagy a ZOP-ot, amely a 2014/24 irányelvet átültető, a közbeszerzésekre vonatkozó nemzeti szabályozás, mivel mindkét szabályozás tartalmaz ilyen rendelkezéseket.

38 Másodsorban, a kérdést előterjesztő bíróság a „szabálytalanság” fogalmát vizsgálja, amely hasonló, de nem azonos megfogalmazásban szerepel egyrészt az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontjában, másrészt pedig a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontjában. Míg a vitatott határozat e rendelkezések közül az előbbire hivatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az Intézet által a nemzeti hatósággal 2021. január 26-án aláírt társfinanszírozási szerződésben szereplő utóbbi rendelkezés alkalmazása is elképzelhető. Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a szolgáltatási szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás teljesítésének nyolcnapos késedelme a „nemzeti jog” 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett „megsértésének” minősülhet-e, miközben nem vitatott, hogy a szerződő fél részéről ténylegesen sor került a szolgáltatás Intézet részére való nyújtására, az Intézet azt továbbította a romániai Timmod-projekt vezetőjének, a program pedig használja az elkészített videofilmet.

39 Harmadsorban, a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti hatóság tiszteletben tartja-e a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontját, amely szerint mindenkinek joga van a „megfelelő ügyintézéshez”. Először is, a vitatott határozat tartalmából kitűnik, hogy e hatóság úgy állapította meg az Intézet által elkövetett szabálytalanságot, hogy csupán a 2018/1046 rendelet 33. cikke (1) bekezdésének megsértésére hivatkozott, anélkül hogy konkrétan ismertette volna, hogy miben áll e rendelkezés konkrét megsértése, és nem fejtette ki, hogy milyen módon sértette e szabálytalanság az e rendelkezésben említett gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elvét, valamint e rendelkezésnek az uniós költségvetésre gyakorolt hatását. Továbbá az említett hatóság nem közölte, hogy a szabálytalanság tényállási elemeit miért a fogalomnak az 1303/2013 rendelet 2. cikke 36. pontjában szereplő jogi meghatározása alapján, nem pedig az alkalmazandó 897/2014 végrehajtási rendeletben foglalt meghatározás alapján vizsgálta. Végül ugyanezen hatóság nem fejtette ki azokat a pontos megállapításokat sem, amelyek alapján az első szabálytalansághoz kapcsolódó „szankció” kiszámításához a 25%-os pénzügyi korrekciós mértéket alkalmazta.

40 Negyedsorban, a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy sem a 2988/95 rendelet 2. cikkéből, sem a 232/2014 rendeletből, sem a 897/2014 végrehajtási rendeletből, sem pedig a 2018/1046 rendeletből nem tűnik ki, hogy az uniós jogalkotó olyan különös rendelkezéseket fogadott volna el, amelyek hatáskört ruháznának a tagállamokra az ENI-projektek végrehajtása során megállapított szabálytalanságokra alkalmazandó szankciók mértékének meghatározására. A tagállamokra történő ilyen hatáskör-átruházás hiányában e bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy előírhat-e valamely tagállam az ilyen projektek kedvezményezettjeivel szemben kiszabható szankciók mértékét meghatározó rendelkezéseket a nemzeti szabályozásában.

41 Végül, ötödsorban, az említett bíróságnak kétségei vannak a két kiszabott „szankció” arányosságát illetően, tekintettel a 2018/1046 rendelet 63. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésére, valamint a 2017. március 22-i Euro-Team és Spirál-Gép ítéletre (C-497/15 és C-498/15, EU:C:2017:229) és a 2018. október 4-i Link Logistik N&N ítéletre (C-384/17, EU:C:2018:810). Közelebbről, a szankciók összegének meghatározásakor a nemzeti hatóság nem vette kellőképpen figyelembe egyrészt azt, hogy nem vitatta sem a szolgáltatási szerződés teljesítését, sem pedig a

videofilmnek a Timmod-projekt vezetője részére való átadását, másrészt pedig azt, hogy ez utóbbi vezető részéről nem érkezett hibás teljesítésre vagy a szolgáltatási szerződésben megjelölt határidőn túli teljesítésre vonatkozó kifogás.

42 E körülmények között az Administrativen sad Varna (várnai közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) [A 897/2014] végrehajtási rendelet (12) preambulumbekezdésére és »Közbeszerzés« című 1. szakaszára tekintettel megengedett-e a nemzeti hatóságnak az alapügyben szóban forgóhoz hasonló olyan gyakorlata, amelynek keretében a vizsgálat során felszólítják a kedvezményezettet a szerződő félnek a közbeszerzési szerződés teljesítésére való képességére vonatkozó bizonyítékok benyújtására, mégpedig a nemzeti szabályozás, konkrétan a [közbeszerzésről szóló törvény] 121. cikke alapján, és a nemzeti hatóság nem az említett végrehajtási rendelet közbeszerzési szabályait alkalmazza?

2) Megengedett-e a nemzeti hatóságnak az alapügyben szóban forgóhoz hasonló olyan gyakorlata, amelynek keretében – jóllehet az [ENI] alapján az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz keretében finanszírozott »A Fekete-tenger medencéje 2014–2020« közös operatív határokon átnyúló együttműködési programra alkalmazandó 897/2014/EU végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontja tartalmazza a »szabálytalanság« fogalmának jogi meghatározását, és a szerződő hatóság és a másik szerződő fél között létrejött szerződés is e rendeletet jelöli meg a »szabálytalanság« fogalmát meghatározó szabályozásként – a nemzeti hatóság a »szabálytalanság« jogintézményének az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontjában szereplő jogi meghatározását, nem pedig a »szabálytalanság« 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontja szerinti jellemzőit veszi figyelembe?

Ha e kérdésre azt a választ kell adni, hogy az ilyen gyakorlat megengedett, akkor hogyan kell értelmezni az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett »szabálytalanság« fogalmát; a nemzeti jog valamely rendelkezése megsértésének kell-e tekinteni, különösen a »Videofilm készítése a Timmod-projekt keretében« tárgyában kötött szerződés szerinti szolgáltatás nyújtása révén történő teljesítéssel való nyolcnapos késedelmet, ha a kedvezményezett a szolgáltatás tárgyát képező művet annak a szerződő fél által részére történt elkészítését követően átadta a romániai vezető partnernek, és az előállított terméket, a videofilmet, felhasználják a programban; azaz az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja alapján a nemzeti jog valamely rendelkezése megsértésének minősíthető jogsértésnek minősül-e a kedvezményezett és a szerződő fél között létrejött szerződés teljesítésével való késedelem, és ezért az uniós költségvetésre rótt indokolatlan költségnek minősül-e az a költség, amelyet a kedvezményezett anélkül fizetett ki a szerződő félnek a szerződéses díjra, hogy e díjból levont volna 84 levát (BGN; 10 500 BGN x 0,1% = napi 10,5 BGN x 8 nap = 84 BGN)?

3) A Charta 41. cikkére tekintettel megengedett e a nemzeti hatóság alapügyben szóban forgóhoz hasonló olyan gyakorlata, amelynek keretében a kedvezményezett által elkövetett szabálytalanság miatt szankciókat előíró határozat indokolásában 1. csupán a megsértett uniós jogi rendelkezést – a 2018/1046 rendelet 33. cikkének (1) bekezdését – jelölik meg, semmit nem közölnek azonban arról, hogy miben áll e rendelkezés konkrét megsértése, és hogy e jogsértés milyen módon sértette meg az e rendelkezésben említett gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elvét, illetve hogy ezen elvek megsértése milyen módon sérti az uniós költségvetést; 2. a nemzeti hatóság egyáltalán nem indokolja meg, hogy a

szabálytalanság tényállási elemeit miért a fogalomnak az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontjában szereplő jogi meghatározása alapján, nem pedig az alkalmazandó jogszabály, nevezetesen a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontja alapján vizsgálja, és 3. a nemzeti hatóság nem tesz konkrét megállapításokat a szankció százalékos formában meghatározott mértékével (a szerződés értékének 25%-a) kapcsolatban?

4) A 2988/95 rendelet 2. cikkének (2) és (3) bekezdésére tekintettel feltételét képezi-e a közigazgatási szankció nemzeti szintű szabályozásának, hogy e szankció természetéről és alkalmazási köréről, valamint az alkalmazását megalapozó szabálytalanság jellegéről és súlyáról korábban már rendelkezett az uniós jog, és kötelesek-e a tagállamok az intézkedések és szankciók nemzeti jogban történő szabályozása során figyelembe venni, illetve megjelölni az ezen intézkedésekről és szankciókról rendelkező közösségi jogi aktust? Úgy kell-e értelmezni a 897/2014 végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, e rendelet 74. cikkével összefüggésben, hogy azok a tagállamokra ruházzák át az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz keretében finanszírozott programok projektjeinek kedvezményezettjeivel szemben alkalmazható szankciók mértékére vonatkozó rendelkezések elfogadására vonatkozó hatáskört?

5) A 2018/1046 rendelet 63. cikkének (2) bekezdése [harmadik albekezdésére] tekintettel, amely szerint »[a] tagállamok az ágazatspecifikus szabályoknak vagy a nemzeti jogszabályok különös rendelkezéseinek megfelelő, hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal sújtják a végső kedvezményezetteket«, megengedettek-e az alapügyben szóban forgókhoz hasonló összegű szankciók, nevezetesen egy 84 BGN összegű szankció (mert a kedvezményezett nem vont le ekkora összeget a szerződő félnek fizetett összegből a teljesítéssel való nyolcnapos késedelem miatt) és egy 10 500 BGN, tehát a kedvezményezett és a szerződő fél között létrejött szerződés szerint finanszírozásra jogosult források értéke 25%-ának megfelelő összegű szankció (a 2018/1046 rendelet 33. cikke, 36. cikkének (1) bekezdése és 61. cikke szerinti követelményeknek megfelelő hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek megsértése miatt)?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

43 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ezt figyelembe véve, adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia a feltett kérdéseket (1978. november 29-i Redmond ítélet, 83/78, EU:C:1978:214, 26. pont; 2021. április 29-i Granarolo ítélet, C-617/19, EU:C:2021:338, 32. pont).

44 E tekintetben az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét formálisan bizonyos uniós rendelkezésekre hivatkozva fogalmazta meg, nem akadálya annak, hogy a Bíróság megadja e bíróság számára az uniós jog értelmezésének minden olyan elemét, amely hasznos lehet az utóbbi előtt lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló végzés

indokolása alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges (1978. november 29-i Redmond ítélet, 83/78, EU:C:1978:214, 26. pont; 2021. április 29-i Granarolo ítélet, C-617/19, EU:C:2021:338, 33. pont).

45 A jelen ügyben az alapeljárás lényegében az ENI alapján a „Fekete-tenger medencéje 2014–2020” közös operatív határokon átnyúló együttműködési program által finanszírozott projekt kedvezményezettjével szemben a nemzeti hatóság által elfogadott azon határozat jogszerűségére vonatkozik, amellyel e hatóság a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése és annak végrehajtása során megállapított szabálytalanságok miatt két pénzügyi korrekciót írt elő. E tekintetben, jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a 897/2014 végrehajtási rendelet (12) preambulumbekezdésére és e rendelet „Projektek” címet viselő VII. címében szereplő 4. fejezetének „Közbeszerzés” címet viselő 1. szakaszára hivatkozik, meg kell állapítani, hogy e bíróság közelebbről az e végrehajtási rendelet 52. cikkében szereplő, közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó szabályokkal összefüggésben vár választ.

46 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 897/2014 végrehajtási rendelet 52. cikkét, hogy azzal ellentétes, ha a 2014/24 irányelvet átültető nemzeti szabályozás előírja, hogy az ENI alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzése keretében az ezen ellenőrzésért felelős hatóság megkövetelheti e projekt kedvezményezettjétől, hogy bizonyítsa azon nyertes ajánlattevő szakértelmét és tapasztalatát, akinek a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést odaítélte.

47 E tekintetben a 897/2014 végrehajtási rendelet 52. cikke (1) bekezdésének a) pontjából kitűnik, hogy amennyiben a közös operatív program keretében kötött támogatásról szóló szerződés kedvezményezettje ajánlatkérő, az alkalmazhatja az uniós jogszabályokkal összefüggésben elfogadott nemzeti törvényeket, rendeleteket és adminisztratív rendelkezéseket vagy az ezen 52. cikk (2) bekezdésben foglalt szabályokat.

48 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az említett végrehajtási rendelet 52. cikke (2) bekezdésének b) pontja számos szabályt sorol fel, amelyeket a 60 000 eurót meghaladó értékű szerződések esetében be kell tartani. A jelen ügyben azonban e rendelkezés nem alkalmazandó, mivel az alapügyben szóban forgó szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés értéke 10 500 bolgár leva (hozzávetőleg 5000 euró).

49 Ezt követően meg kell állapítani, hogy ugyanezen végrehajtási rendelet 52. cikke (2) bekezdésének a) pontja annak előírására szorítkozik, hogy az ezen 52. cikk (1) bekezdésében említettektől eltérő esetekben a szerződést az összességében legelőnyösebb ajánlatot vagy, adott esetben, a legalacsonyabb árajánlatot tevő félnek ítélik oda, kellő gondot fordítva az összeférhetetlenség elkerülésére.

50 Végül a 897/2014 végrehajtási rendelet 52. cikkének (3) bekezdése csupán a 236/2014 rendelet 8. és 9. cikkében meghatározott, az állampolgárságra és származásra vonatkozó szabályokra utal vissza.

51 Ebből az következik, hogy e végrehajtási rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárná, hogy az ENI alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzésével megbízott hatóság megkövetelhesse – amint azt a 2014/24 irányelvet átültető ZOP megköveteli – e projekt kedvezményezettjétől a nyertes ajánlattevő szakértelmének és tapasztalatának bizonyítását.

52 Végeredményben az a körülmény, hogy – amint azt a bolgár kormány és a Bizottság hangsúlyozta – a ZOP a szerződések értékétől függetlenül az európai alapokból támogatott valamennyi közbeszerzési eljárásra alkalmazandó, megerősíti ezt az értelmezést (lásd ebben az értelemben: 2022. március 31-i Smetna palata na Republika Bulgaria ítélet, C-195/21, EU:C:2022:239, 44. és 45. pont).

53 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a 897/2014 végrehajtási rendelet 52. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a 2014/24 irányelvet átültető nemzeti szabályozás előírja, hogy az ENI alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzése keretében az ezen ellenőrzésért felelős hatóság megkövetelheti e projekt kedvezményezettjétől, hogy bizonyítsa azon nyertes ajánlattevő szakértelmét és tapasztalatát, akinek a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést odaítélte.

A második kérdésről

54 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontját és az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontját, hogy az e rendelkezések értelmében vett szabálytalanságoknak minősülhetnek egyrészt valamely szolgáltatásnak egy olyan szerződésben előírt időponthoz képest való késedelmes teljesítése, amelynek megkötésére egy, az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz alapján közös operatív programból finanszírozott projekt kedvezményezettjeként eljáró ajánlatkérő szerv és egy közbeszerzési eljárás útján kijelölt nyertes ajánlattevő között került sor, másrészt pedig az, hogy e kedvezményezett e késedelmes teljesítésre válaszul nem érvényesített egy szerződéses jellegű kötbérkikötést.

55 Első lépésként meg kell határozni, hogy a „szabálytalanság” alkalmazandó fogalma a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontjában meghatározott vagy az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontjában szereplő fogalom-e, majd ezt követően meg kell vizsgálni, hogy a szerződés teljesítésének késedelme és az e késedelemre válaszul rögzített kötbérkikötés érvényesítésének elmaradása olyan magatartásoknak minősülnek-e, amelyek e fogalom alá tartozhatnak.

56 Először is a „szabálytalanság” alkalmazandó fogalmának meghatározása érdekében azon szövegkörnyezetet kell alapul venni, amelybe a jelen ítélet előző pontjában említett rendelkezések illeszkednek.

57 E tekintetben a 232/2014 rendelet 7. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy az ez utóbbi rendelet szerinti finanszírozás összevonható a más vonatkozó uniós rendeletek szerinti finanszírozásokkal, amely esetben a Bizottság dönti el, hogy melyik egységes szabályrendszer alkalmazandó a végrehajtásra.

58 E rendelet 9. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a közös operatív programokat az ERFA társfinanszírozza, és hogy az ERFA-ból nyújtott hozzájárulás felhasználása során az említett rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni.

59 Ebből az következik, hogy amennyiben valamely közös operatív program az ERFA általi társfinanszírozás alá tartozik, a referencianormák a 232/2014 rendeletben, valamint a 897/2014 végrehajtási rendeletben szereplő szabályok. Ebből következően ilyen esetben az e végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontjában szereplő „szabálytalanság” fogalma alkalmazandó.

60 Ezt az értelmezést végeredményben megerősíti az uniós jogalkotó által a 232/2014 rendelet (9) és (14) preambulumbekezdésében, a 236/2014 rendelet (8) preambulumbekezdésében és a 897/2014 végrehajtási rendelet (12) preambulumbekezdésében kifejezett célkitűzés, amely arra irányul, hogy az uniós forrásokat a lehető leghatékonyabban osszák el, biztosítva ugyanakkor az Unió külső tevékenységi eszközei közötti koherenciát és kiegészítő jelleget, valamint szinergiákat teremtve az ENI, az egyéb uniós eszközök és az egyéb uniós szakpolitikák között.

61 Mindenesetre, mivel az 1303/2013 rendelet és a 897/2014 végrehajtási rendelet az uniós források megfelelő kezelését és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét biztosító rendelkezéscsoport körébe tartozik, a „szabálytalanság” fogalma egységes értelmezést kíván (lásd ebben az értelemben: 2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 34. és 37. pont).

62 A jelen ügyben a fentiekből az következik, hogy a nemzeti hatóságnak a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikke m) pontjában szereplő „szabálytalanság” fogalmára tekintettel kellett értékelnie azokat a szabálytalanságokat, amelyeket az ENI alapján a „Fekete-tenger medencéje 2014–2020” közös operatív határokon átnyúló együttműködési programja által finanszírozott projekt ellenőrzése során tárt fel.

63 Másodsorban, ami azt a kérdést illeti, hogy valamely szolgáltatás késedelmes teljesítése és az e késedelemre válaszul rögzített kötbérkikötés érvényesítésének elmaradása a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontja értelmében vett „szabálytalanság” fogalma alá tartozhat-e, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezésnek megfelelően valamely finanszírozási megállapodás, szerződés vagy alkalmazandó jog megsértésének a program végrehajtásában részt vevő gazdasági szereplő olyan cselekedetéből vagy mulasztásából kell adódnia, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti. Az ilyen szabálytalanság fennállása tehát három feltétel együttes megvalósulását, nevezetesen az alkalmazandó jog megsértését, valamely gazdasági szereplőnek az e jogsértést eredményező cselekményét vagy mulasztását és az uniós költségvetésnek okozott tényleges vagy potenciális kárt feltételezi (lásd ebben az értelemben: 2024. október 4-i Obshtina Svishtov ítélet, C-175/23, EU:C:2024:853, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a jelen ügyben teljesül-e az első és a harmadik feltétel.

65 Az első feltételt illetően, amely valamely finanszírozási megállapodás, szerződés vagy az alkalmazandó jog megsértésére vonatkozik, elegendő megállapítani, hogy e megfogalmazás rendkívül tág, olyannyira, hogy e kifejezés magában foglalhatja mind a közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötött szerződés keretében nyújtandó szolgáltatás késedelmes teljesítését, mind pedig az e késedelemre válaszul rögzített kötbérkikötés érvényesítésének elmaradását.

66 Ez utóbbi tekintetben a Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, hogy a nemzeti hatóság úgy ítélte meg, hogy a szolgáltatási szerződésben foglalt kötbérkikötés érvényesítésének elmaradása a 2018/1046 rendelet 33. cikkének (1) bekezdése értelmében a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megsértését, következésképpen pedig az e hatósággal 2021. január 26

-án aláírt társfinanszírozási szerződés ezen elv tiszteletben tartása kötelezettségét előíró 1. cikkének megsértését vonja maga után, amennyiben a kedvezményezett kedvezőbb feltételeket biztosított a szerződő fél számára a szolgáltatás teljesítéséhez, mint amelyekről e szerződésben megállapodtak.

67 Márpedig, mivel a hatékonyság elve, amely a 2018/1046 rendelet 33. cikkének (1) bekezdésében említett hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének egyik alkotóeleme, megköveteli, hogy a kitűzött célokat a megvalósított tevékenységek révén érjék el, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a kötbérkikötés érvényesítésének elmaradása veszélyeztethette-e a projekt által követett célok megvalósítását. Az ilyen vizsgálatot az alapügyben szóban forgó jogvita valamennyi ténybeli körülményére, így például többek között a videofilm leszállításának csekély késedelmére és a feleknek a szolgáltatási szerződésben előírt azon lehetőségére tekintettel kell lefolytatnia, hogy e szerződés teljesítésének határidejét kölcsönös megállapodás alapján, e társfinanszírozási szerződés teljesítési határidejéig meghosszabbítsák. Ezáltal nem zárható ki, hogy a kötbérkikötés érvényesítésének elmaradása a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontja értelmében vett finanszírozási megállapodás, szerződés vagy alkalmazandó jogszabály megsértésének minősül.

68 A harmadik feltétel azt követeli meg, hogy a finanszírozási megállapodás, a szerződés vagy az alkalmazandó jogszabályok gazdasági szereplő általi megsértése az uniós költségvetést „sértse vagy sérthesse” azáltal, hogy indokolatlan költséget ró rá. E tekintetben magából a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikke m) pontjának szövegéből, különösen a „[sértheti]” kifejezésből következik, hogy noha az e rendelkezés értelmében vett „szabálytalanság” nem követeli meg az uniós költségvetésre gyakorolt konkrét pénzügyi hatás bizonyítását, az alkalmazandó szabályok megsértése „szabálytalanságnak” minősül, ha nem zárható ki, hogy e jogsértés hatással lehetett az érintett alap költségvetésére (lásd ebben az értelemben: 2024. október 4-i Obshtina Svishtov ítélet, C-175/23, EU:C:2024:853, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen ellentétes e rendelkezéssel, ha valamely finanszírozási megállapodás, szerződés vagy jogszabály gazdasági szereplő általi bármely megsértését úgy tekintik, mint amely automatikusan sérti az uniós költségvetést, vagy mint amely minden esetben alkalmas arra, hogy kárt okozzon e költségvetésnek, függetlenül az ilyen jogsértés e költségvetésre gyakorolt hatásaitól (lásd ebben az értelemben: 2024. október 4-i Obshtina Svishtov ítélet, C-175/23, EU:C:2024:853, 27. pont).

69 A jelen ügyben annak meghatározása érdekében, hogy az alapügyben szóban forgó szolgáltatásnyújtás késedelmes teljesítése hatással volt-e vagy lehetett volna-e az érintett alap költségvetésére, meg kell állapítani, hogy nem zárható ki, hogy az ilyen magatartás hatással volt az uniós költségvetésre, mivel e késedelmes végrehajtás a szerződésben előírt esedékességi időponttól megfosztotta a kedvezményezettet a videofilm használatától, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

70 Ami a szolgáltatási szerződés késedelmes teljesítése miatti kötbérkikötés kedvezményezett általi érvényesítésének elmaradását illeti, a Bizottság írásbeli észrevételeiben foglaltakhoz hasonlóan meg kell állapítani, hogy nem zárható ki, hogy az ilyen magatartás pénzügyi hatást gyakorolt az uniós költségvetésre. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e magatartás a közbeszerzési szerződésnek a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban rögzített eredeti feltételekhez képest a 2014/24 irányelv 72. cikke (1), (2) és (4) bekezdésével nem összeegyeztethető módosításával jár-e, olyannyira, hogy e magatartás megváltoztatja a szerződés általános jellegét. Ha ez lenne a helyzet, nem zárható ki annak lehetősége, hogy az említett magatartás hatással volt az érintett alap költségvetésére.

71 A fentiekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontját úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés értelmében vett szabálytalanságoknak minősülhetnek egyrészt valamely szolgáltatásnak egy olyan szerződésben előírt időponthoz képest való késedelmes teljesítése, amelynek megkötésére egy, az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz alapján közös operatív programból finanszírozott projekt kedvezményezettjeként eljáró ajánlatkérő szerv és egy közbeszerzési eljárás útján kijelölt nyertes ajánlattevő között került sor, másrészt pedig az, hogy e kedvezményezett e késedelmes teljesítésre válaszul nem érvényesített egy szerződéses jellegű kötbérkikötést.

A harmadik kérdésről

72 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a Charta 41. cikkét, hogy azzal ellentétes, ha az ENI alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzésével megbízott hatóság e projekt kedvezményezettjével szemben az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett olyan szabálytalanságok miatt, amelyeket e kedvezményezett követett el, és amelyek a 2018/1046 rendelet 33. cikke (1) bekezdésének megsértéséből állnak, pénzügyi korrekciókat előíró határozatot fogad el, anélkül hogy az e rendelkezés megsértését konkretizáló bizonyítékokat terjesztene elő, és anélkül hogy pontos indokolással szolgálna a szerződés értéke 25%-ának megfelelő mértékű pénzügyi átalánykorrekció alkalmazásának igazolására.

73 Elöljáróban, amint az a jelen ítélet 44. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik, a Bíróság feladata, hogy az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködés keretében hasznos választ adjon a nemzeti bíróságnak, ami adott esetben a feltett kérdések átfogalmazásával járhat.

74 A jelen ügyben, jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésében a Charta 41. cikkére hivatkozik, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e rendelkezés címzettjei nem a tagállamok, hanem kizárólag az Unió intézményei, szervei és hivatalai, így az említett rendelkezés nem releváns (lásd ebben az értelemben: 2019. május 8-i PI ítélet, C-230/18, EU:C:2019:383, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

75 Mindazonáltal, amennyiben valamely tagállam az uniós jogot hajtja végre, a megfelelő ügyintézés elvének mint az uniós jog általános elvének követelményeit alkalmazni kell az illetékes nemzeti hatóság által folytatott eljárás során (lásd ebben az értelemben: 2025. március 6-i Obshtina Veliko Tarnovo és Obshtina Belovo ítélet, C-471/23 és C-477/23, EU:C:2025:155, 73. pont).

76 A közigazgatási szervet terhelő azon kötelezettség, hogy a határozatot kellően sajátos és konkrét módon kell megindokolni annak lehetővé tétele érdekében, hogy az érdekelt megérthesse az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedés okait, az uniós jog általános elvéből, a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvéből ered (lásd ebben az értelemben: 2019. május 8-i PI ítélet, C-230/18, EU:C:2019:383, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

77 E megfontolásokra tekintettel az előterjesztett harmadik kérdést úgy kell értelmezni, hogy az annak tisztázására irányul, hogy úgy kell-e értelmezni a megfelelő ügyintézés általános elvét, hogy azzal nem ellentétes, hogy az ENI alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzésével megbízott hatóság e projekt kedvezményezettjével szemben az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett olyan szabálytalanságok miatt, amelyeket e kedvezményezett követett el, és amelyek a 2018/1046 rendelet 33. cikke (1) bekezdésének megsértéséből állnak, pénzügyi korrekciókat előíró határozatot fogad el, anélkül hogy az e

rendelkezés megsértését konkretizáló bizonyítékokat terjesztene elő, és anélkül hogy pontos indokolással szolgálna a szerződés értéke 25%-ának megfelelő mértékű pénzügyi átalánykorrekció alkalmazásának igazolására.

78 Elsősorban, ami a vitatott határozatban az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett „szabálytalanság” fogalmára, nem pedig a 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontjában említett ugyanezen fogalomra való hivatkozás hatását illeti, elegendő megjegyezni, hogy – amint arra a jelen ítélet 62. pontja emlékeztet – e két fogalmat azonos módon kell értelmezni, így e körülmény nem foszthatja meg a kedvezményezettet annak lehetőségétől, hogy megértse az e határozatban előírt pénzügyi korrekciók alapjául szolgáló okokat.

79 Másodsorban, ami a vitatott határozat indokolásának megfelelő jellegét illeti, amennyiben ezen indokolás anélkül utal a 2018/1046 rendelet 33. cikkének (1) bekezdésében említett hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megsértésére, hogy e jogsértést konkretizáló bizonyítékokkal szolgálna, meg kell jegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ily módon a szolgáltatási szerződésben rögzített kötbérkikötés érvényesítésének elmaradására vonatkozó második szabálytalansággal összefüggésben vár választ.

80 E tekintetben, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a vitatott határozatot a ZUSEFSU 73. cikke alapján fogadták el, amely előírja, hogy a pénzügyi korrekció előírására indokolással ellátott határozat útján kerül sor, olyan eljárást követően, amely lehetővé teszi a kedvezményezett számára, hogy a tervezett pénzügyi korrekció alapjával és összegével kapcsolatos írásbeli kifogásait előterjessze, valamint hogy kifogásainak alátámasztására bizonyítékokat csatolhasson be. E cikk (3) bekezdése ezt azzal egészíti ki, hogy e határozatban meg kell vizsgálni a kedvezményezett által benyújtott bizonyítékokat és az általa felhozott kifogásokat.

81 Ebben az összefüggésben, jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak konkrét értékelése, hogy a vitatott határozat megfelelő indokolást tartalmaz-e, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy azon közigazgatási eljárás során, amelynek eredményeképpen e határozatot elfogadták, a kedvezményezett kifogásokat terjesztett elő, és bizonyítékokat csatolt be a második szabálytalanság fennállásának vitatására, így a vitatott határozat indokolása kellően pontosnak és konkrétan megalapozottnak tűnik ahhoz, hogy lehetővé tegye a kedvezményezett számára a neki sérelmet okozó korrekció indokainak megértését. Végeredményben az említett határozatból, amelyet a bolgár kormány észrevételeihez csatoltak, kitűnik, hogy a nemzeti hatóság úgy ítélte meg, hogy e szabálytalanság abból eredt, hogy a kedvezményezett jogellenesen hosszabbította meg a videó átadására nyitva álló határidőt, így a szerződésben előirányzott eredmények nem valósultak meg, és hogy a kedvezményezett az intézkedésével összességében megsértette a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét.

82 Harmadsorban, a 25%-os mértékű pénzügyi átalánykorrekció első szabálytalanság miatt való alkalmazására vonatkozó indokolás állítólagos elégtelenségét illetően meg kell állapítani, hogy a Bíróság már kimondta, hogy amennyiben az uniós alapokra terhelendő szabálytalan kiadások összege nem határozható meg pontosan, a tagállamok átalánykorrekciós rátákat tartalmazó táblázatra támaszkodhatnak (lásd ebben az értelemben: 2024. október 4-i Obshtina Svishtov ítélet, C-175/23, EU:C:2024:853, 28–34. pont).

83 Ugyanakkor az alkalmazandó korrekció összegének konkrét meghatározása megköveteli, hogy az uniós alapok felhasználásának ellenőrzéséért felelős hatóságok olyan egyedi és részletes vizsgálatot végezzenek, amely figyelembe veszi az összes olyan sajátosságot, amely a megállapított

szabálytalanságot jellemzi, és amely alkalmas arra, hogy magasabb vagy mérsékeltebb korrekció alkalmazását indokolja (lásd ebben az értelemben: 2016. július 14-i Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet, C-406/14, EU:C:2016:562, 49. pont). E vizsgálat lefolytatása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

84 A fenti indokokra tekintettel az előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a megfelelő ügyintézés általános elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az ENI alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzésével megbízott hatóság e projekt kedvezményezettjével szemben az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett olyan szabálytalanságok miatt, amelyeket e kedvezményezett követett el, és amelyek a 2018/1046 rendelet 33. cikke (1) bekezdésének megsértéséből állnak, pénzügyi korrekciókat előíró határozatot fogad el, anélkül hogy az e rendelkezés megsértését konkretizáló bizonyítékokat terjesztene elő, és anélkül hogy pontos indokolással szolgálna a szerződés értéke 25%-ának megfelelő mértékű pénzügyi átalánykorrekció alkalmazásának igazolására.

A negyedik kérdésről

85 Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2988/95 rendelet 2. cikkének (2) és (3) bekezdését a 897/2014 végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdésével és 74. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamok feladata az ENI által finanszírozott projektek kedvezményezettjeivel szemben alkalmazható szankciórendszer létrehozása.

86 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság abból az előfeltevésből indul ki, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló pénzügyi korrekciók a 2988/95 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése és 5. cikke értelmében vett közigazgatási szankcióknak minősülnek. Az előbbi rendelkezés értelmében semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően uniós jogi rendelkezés nem rendelkezett arról. Az utóbbi rendelkezés felsorolja azokat a szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságokat, amelyek közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után.

87 Ugyanakkor, amint azt e rendelet 4. cikkének (4) bekezdése előírja, a közigazgatási intézkedések nem minősülnek szankciónak.

88 Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis kitűnik, hogy a pénzügyi korrekció, amennyiben a jogtalanul megszerzett előny elvonására irányul, nem minősül olyan „közigazgatási szankciónak”, amely a 2988/95 rendelettől elkülönülő, világos és egyértelmű jogalapot követel meg, hanem az e rendelet 4. cikke értelmében vett „közigazgatási intézkedésnek” kell tekinteni, amelynek révén le kell vonni az abból a megállapításból eredő következtetéseket, hogy az uniós szabályozásból származó előny megszerzéséhez szükséges feltételek nem teljesülnek. A jogalap nélkül szerzett előny visszatérítésének kötelezettsége tehát nem szankció, hanem a törvényben előírt feltételek be nem tartásának következménye, és nem tartozik azon elv hatálya alá, amely szerint az uniós jognak előzetesen rendelkeznie kell a jogsértésekről és szankciókról (lásd ebben az értelemben: 2012. december 13-i FranceAgriMer ítélet, C-670/11, EU:C:2012:807, 64. és 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

89 A jelen ügyben a bolgár kormányhoz és a Bizottsághoz hasonlóan meg kell jegyezni, hogy a kedvezményezettel szemben kiszabott pénzügyi korrekciókat többek között a ZUSEFSU 70. és 73. cikke, valamint a Naredba kiegészítő rendelkezései (1) bekezdésének 2. pontja alapján fogadták el, amelyek nem közigazgatási szankciókra vagy bírságokra, hanem pénzügyi korrekciókra vonatkozó rendelkezések.

90 Ugyanakkor, annak érdekében, hogy a legátfogóbb választ lehessen adni a kérdést előterjesztő bíróság arra vonatkozó kérdésére, hogy valamely tagállam a 897/2014 végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdése és 74. cikke alapján elfogadhat-e olyan intézkedéseket, amelyek arra irányulnak, hogy pénzügyi korrekciókat alkalmazzanak az ENI által finanszírozott programba tartozó projektek kedvezményezettjeivel szemben, hozzá kell tenni, hogy a 2988/95 rendelet arra szorítkozik, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében meghatározza az ellenőrzésre és a szankciókra vonatkozó általános szabályokat. A Bíróság így megállapította, hogy a helytelenül felhasznált pénzösszegek visszakövetelésének más rendelkezések, nevezetesen, adott esetben, ágazati rendelkezések alapján kell történnie (lásd ebben az értelemben: 2014. december 18-i Somvao ítélet, C-599/13, EU:C:2014:2462, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

91 Meg kell tehát vizsgálni, hogy a 897/2014 végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdése és 74. cikke alapján elfogadható-e „pénzügyi korrekció”.

92 E tekintetben e végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a részt vevő országok a saját területükön megelőzik, felderítik és kezelik a szabálytalanságokat, és a jogosulatlanul kifizetett összegeket visszafizettetik a részt vevő országoknak, míg az említett végrehajtási rendelet 74. cikke „[a] pénzügyi korrekciók[ra] és visszafizettetések[re]” vonatkozó szabályokat állapít meg. Egyébiránt ugyanezen végrehajtási rendelet 71. cikkének (1) bekezdése „elsődlegesen” az irányító hatóságot bízza meg azzal a feladattal, hogy megelőzze és kivizsgálja a szabálytalanságokat, és elvégezze a projektekben feltárt egyedi vagy rendszerszintű szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat, valamint kezdeményezze a visszafizettetéseket. E hatóság elvégzi a projektekben feltárt egyedi vagy rendszerszintű szabálytalanságok által szükségessé tett pénzügyi korrekciókat, figyelembe véve a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, valamint az ebből eredő pénzügyi veszteséget. Az említett hatóság arányos pénzügyi korrekciót alkalmaz.

93 Ezen általános rendelkezések magukban foglalják, hogy a tagállamok nemzeti szabályozásukban egyrészt a pénzügyi korrekciók mértékére vonatkozóan olyan szabályokat írnak elő, amelyek figyelembe veszik a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, valamint a pénzügyi veszteséget, másrészt pedig, különösen a jogbiztonság biztosítása érdekében, arányos pénzügyi korrekciókat írnak elő (lásd ebben az értelemben: 2024. október 4-i Obshtina Svishtov ítélet, C-175/23, EU:C:2024:853, 30–34. pont).

94 A fenti megfontolásokra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 897/2014 végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdését és 74. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok feladata, hogy nemzeti szabályozásukban a pénzügyi korrekciók mértékére vonatkozóan olyan szabályokat állapítsanak meg, amelyek figyelembe veszik a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, a pénzügyi veszteséget, valamint az ENI által finanszírozott projektek kedvezményezettjeivel szemben alkalmazható arányos pénzügyi korrekciókat.

Az ötödik kérdésről

95 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdéséhez hasonlóan az ötödik kérdésében is abból az előfeltevésből indul ki, hogy a vitatott határozat a 2988/95 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése és 5. cikke értelmében vett szankciókat szab ki. Márpedig a jelen ítélet 88–92. pontjában hivatkozott okokból az e határozatban foglalt pénzügyi korrekciók nem szankciók, hanem az e rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedések.

96 Ebben az összefüggésben, jóllehet ötödik kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság a 2018/1046 rendelet 63. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésére hivatkozik, amely előírja, hogy „a tagállamok az ágazatspecifikus szabályoknak vagy a nemzeti jogszabályok különös rendelkezéseinek megfelelő, hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal sújtják a végső kedvezményezetteket”, e rendelkezés az előterjesztett kérdés megválaszolása szempontjából nem releváns. Ezzel szemben, mivel e bíróság a vitatott határozatban előírt pénzügyi korrekciók arányosságára tekintettel fogalmazza meg kérdését, e rendelet 63. cikke (2) bekezdése első albekezdésének c) pontjára kell hivatkozni, amely előírja, hogy a tagállamok a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során megtesznek minden, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges – többek között jogalkotási, szabályozási és igazgatási – intézkedést, különösen, amelyek lehetővé teszik a szabálytalanságok és csalások megelőzését, feltárását és korrekcióját.

97 Ebből az következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdést úgy kell érteni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azzal lényegében arra vár választ, hogy a 2018/1046 rendelet 63. cikke (2) bekezdése első albekezdésének c) pontját az arányosság elvével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes egyrészt a dokumentumok nyomonkövethetőségének elégtelenségéből eredő szabálytalanság korrekciójára irányuló, átalány formájában kiszámított pénzügyi korrekció, másrészt pedig a különbözeti módszer szerint kiszámított, a szolgáltatásnyújtás késedelmes teljesítéséből és a kötbérkikötés érvényesítésének elmaradásából eredő szabálytalanságok korrekciójára irányuló pénzügyi korrekció előírása.

98 E tekintetben e 63. cikk (2) bekezdése első albekezdésének c) pontját a 897/2014 végrehajtási rendelet 71. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével összefüggésben kell értelmezni, amely előírja, hogy az irányító hatóság elvégzi a projektek, a technikai segítségnyújtás vagy a program esetében feltárt egyedi vagy rendszerszintű szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. E hatóság figyelembe veszi a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, valamint az ebből eredő pénzügyi veszteséget, és „arányos pénzügyi korrekciót alkalmaz”, amely a projektre vagy technikai segítségnyújtásra nyújtott uniós hozzájárulás részben vagy egészben történő törlését jelenti.

99 A pénzügyi korrekció összegének arányosságát illetően a Bíróság kimondta, hogy amennyiben az uniós alapokra terhelendő szabálytalan kiadások összege nem határozható meg pontosan, a tagállamok átalánykorrekciós rátákat tartalmazó táblázatra támaszkodhatnak, feltéve hogy az alkalmazandó korrekció végső összegét egyedi és részletes vizsgálat alapján határozzák meg, figyelembe véve a korrigálandó megállapított szabálytalanság jellegével és súlyosságával kapcsolatos valamennyi sajátosságot, valamint az ebből eredően az érintett uniós alapot ért pénzügyi veszteséget, hogy e ráta alkalmazása megfeleljen az arányosság elvének Ebből az következik, hogy a pénzügyi korrekció összegét főszabály szerint nem lehet automatikusan,

kizárólag az átalánykorrekciós ráták előre meghatározott táblázata alapján meghatározni (lásd ebben az értelemben: 2024. október 4-i Obshtina Svishtov ítélet, C-175/23, EU:C:2024:853, 29–34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100 A jelen ügyben, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a ZUSEFSU 70. és 73. cikkével – összefüggésben értelmezve a Naredba 1. és 2. cikkével, valamint 2. mellékletének 2. pontjával, amelyre ez utóbbi 2. cikke (3) bekezdése hivatkozik – a bolgár jogalkotó ki akarta igazítani a pénzügyi korrekció mértékét, mivel „az arányosság elvével összhangban a pénzügyi korrekció 25, 10, 5 vagy 2% lehet, amennyiben az egyedi vagy rendszerszintű jogsértés jellege és súlyossága nem indokolja magasabb összeg alkalmazását”. A kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát annak vizsgálata, hogy a szolgáltatási szerződés alapján elszámolható kiadások 25%-ának megfelelő pénzügyi korrekciót valóban egyedi és részletes vizsgálatot követően, a nemzeti hatóság által a vitatott határozatban megállapított szabálytalanság valamennyi sajátosságának figyelembevételével írták-e elő.

101 Így az első szabálytalanságot illetően a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a dokumentumok nyomonkövethetőségének elégtelensége miatt alkalmazott 25%-os pénzügyi korrekció e szabálytalanság valamennyi sajátosságára tekintettel arányos-e.

102 Hasonlóképpen, a második szabálytalanságot illetően a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a különbözeti módszer szerint kiszámított és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megsértése miatt alkalmazott pénzügyi korrekció e szabálytalanság valamennyi sajátosságára tekintettel arányos-e.

103 A fenti indokokra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2018/1046 rendelet 63. cikke (2) bekezdése első albekezdésének c) pontját az arányosság elvével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egyrészt a dokumentumok nyomonkövethetőségének elégtelenségéből eredő szabálytalanság korrekciójára irányuló, átalány formájában kiszámított pénzügyi korrekció, másrészt pedig a különbözeti módszer szerint kiszámított, a szolgáltatásnyújtás késedelmes teljesítéséből és a kötbérkikötés érvényesítésének elmaradásából eredő szabálytalanságok korrekciójára irányuló pénzügyi korrekció előírása.

A költségekről

104 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról szóló 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján finanszírozott, határokon átnyúló együttműködési programok végrehajtására vonatkozó egyedi rendelkezések megállapításáról szóló, 2014. augusztus 18-i 897/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 52. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes, ha a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet átültető nemzeti szabályozás előírja, hogy az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (ENI) alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzése keretében az ezen ellenőrzésért felelős hatóság megkövetelheti e projekt kedvezményezettjétől, hogy bizonyítsa azon nyertes ajánlattevő szakértelmét és tapasztalatát, akinek a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést odaítélte.

2) **A 897/2014 végrehajtási rendelet 2. cikkének m) pontját**

a következőképpen kell értelmezni:

az e rendelkezés értelmében vett szabálytalanságoknak minősülhetnek egyrészt valamely szolgáltatásnak egy olyan szerződésben előírt időponthoz képest való késedelmes teljesítése, amelynek megkötésére egy, az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz alapján közös operatív programból finanszírozott projekt kedvezményezettjeként eljáró ajánlatkérő szerv és egy közbeszerzési eljárás útján kijelölt nyertes ajánlattevő között került sor, másrészt pedig az, hogy e kedvezményezett e késedelmes teljesítésre válaszul nem érvényesített egy szerződéses jellegű kötbérkikötést.

3) **A megfelelő ügyintézés általános elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz alapján közös operatív programból finanszírozott projekt ellenőrzésével megbízott hatóság e projekt kedvezményezettjével szemben az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikkének 36. pontja értelmében vett olyan szabálytalanságok miatt, amelyeket e kedvezményezett követett el, és amelyek az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 33. cikke (1) bekezdésének megsértéséből állnak, pénzügyi korrekciókat előíró határozatot fogad el, anélkül hogy az e rendelkezés megsértését konkretizáló bizonyítékokat terjesztene elő, és anélkül hogy pontos indokolással szolgálna a szerződés értéke 25%-ának megfelelő mértékű pénzügyi átalánykorrekció alkalmazásának igazolására.**

4) **A 897/2014 végrehajtási rendelet 31. cikkének (3) bekezdését és 74. cikkét**

a következőképpen kell értelmezni:

a tagállamok feladata, hogy nemzeti szabályozásukban a pénzügyi korrekciók mértékére vonatkozóan olyan szabályokat állapítsanak meg, amelyek figyelembe veszik a

szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, a pénzügyi veszteséget, valamint az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz által finanszírozott projektek kedvezményezettjeivel szemben alkalmazható arányos pénzügyi korrekciókat.

5) A 2018/1046 rendelet 63. cikke (2) bekezdése első albekezdésének c) pontját az arányosság elvével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes egyrészt a dokumentumok nyomonkövethetőségének elégtelenségéből eredő szabálytalanság korrekciójára irányuló, átalány formájában kiszámított pénzügyi korrekció, másrészt pedig a különbözeti módszer szerint kiszámított, a szolgáltatásnyújtás késedelmes teljesítéséből és a kötbérkikötés érvényesítésének elmaradásából eredő szabálytalanságok korrekciójára irányuló pénzügyi korrekció előírása.

Aláírások